

УВАЖАЕМЫЙ КОЛЛЕГА!

Почему я обращаюсь к Вам именно так? Дело в том, что эта брошюра рассчитана в первую очередь именно на моих коллег, то есть, работников государственных и муниципальных органов, в обязанности которых входит организация мер в сфере профилактики коррупции.

В последние годы противодействие коррупции во всех её формах и проявлениях стала первостепенной задачей органов власти всех уровней. В нашей стране дан старт системному и целенаправленному искоренению мздоимства, взяточничества, казнокрадства, злоупотреблений на государственной и муниципальной службе, отмыванию незаконно или нечестно нажитого капитала и других коррупционных проявлений. Делается это согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции» тремя способами: предупреждением коррупции, борьбой с ней и ликвидацией (минимизацией) последствий коррупционных правонарушений.

Если борьбой с коррупцией в законодательно установленном понимании занимаются правоохранительные органы, то организацией её профилактики – все государственные и муниципальные органы, а также институты гражданского общества и рядовые граждане.

В каждом субъекте Российской Федерации имеются свои особенности антикоррупционной профилактической работы. В этой брошюре мы вместе с моими соратниками постарались рассказать о том, как такая деятельность организована в Ульяновской области.

Надеюсь, изложенная ниже информация будет полезна для Вас прежде всего с практической точки зрения и поможет более эффективно осуществлять в вашем органе власти меры по предупреждению одного из самых коварных врагов российской государственности, имеющего многовековую историю, – коррупции.

**Уполномоченный по противодействию
коррупции в Ульяновской области,**

А.Ф. Павлов

Часть I. Организационная основа профилактики коррупции в Ульяновской области

1.1. Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области

Реализуемая в Ульяновской области на протяжении последних четырёх лет антикоррупционная политика ориентирована на максимальное соответствие принципам международного и федерального законодательства в области противодействия коррупции и отражает актуальную проблематику защиты прав и интересов граждан и общественных институтов от возможных коррупционных проявлений в деятельности представителей государственного управленческого аппарата.

Главной особенностью профилактики коррупции в Ульяновской области является способ её организации, выразившийся в учреждении и обеспечении деятельности специального должностного лица – Уполномоченного по противодействию коррупции, организационно и функционально независимого от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Следствием его работы стали существенные изменения в подходах к организации профилактики коррупции на региональном и муниципальном уровнях.

При разработке региональной модели профилактики коррупции был учтён передовой антикоррупционный опыт демократических экономически развитых государств и положения международных нормативных правовых актов в области противодействия коррупции, в первую очередь, Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, ратифицированных Российской Федерацией в 2006 году.

В развитие норм этих международных документов, ставших после ратификации частью правовой системы России, Указом Президента РФ от 31.07.2008 № Пр-1568 был утверждён Национальный план противодействия коррупции (в настоящее время он утратил силу). Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» стал первым специальным законодательным актом в сфере противодействия коррупции. Принятый вскоре Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» регламентировал реализацию одной из важнейших профилактических антикоррупционных мер, направленную на противодействие легализации коррупционных схем в законодательстве. В этот период соответствующие изменения были внесены в Уголовный кодекс РФ и КоАП, другие федеральные законы, в частности, в законодательство о государственной гражданской службе и о муниципальной службе в части дополнения их процедурой рассмотрения конфликта интересов. В апреле 2010 года вступил в силу Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции

на 2010-2011 годы».

Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» фактически предопределил направление развития антикоррупционного законодательства в 2012 году, обозначив, в частности, тенденцию по разработке законодательных основ контроля за крупными расходами чиновников. Указом Президента РФ от 13 марта 2012 года № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» были определены отдельные направления деятельности государственных, муниципальных органов, институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции на ближайший период.

Законодательство субъектов Российской Федерации следовало за изменениями федерального законодательства, пополняясь законами и иными нормативными правовыми актами о противодействии коррупции, планами и программами по противодействию коррупции, соответствующими изменениями, вносимыми в подзаконные акты.

Ульяновская область находится в числе немногих российских регионов, приступивших к созданию правовых основ профилактики коррупции задолго до принятия соответствующих актов на федеральном уровне.

В апреле 2007 года был создан региональный координационный совет по реализации антикоррупционной политики. За полтора года до принятия соответствующего закона на федеральном уровне Законом Ульяновской области от 5 июня 2007 года «О противодействии коррупции в Ульяновской области» были определены отдельные направления деятельности государственных органов Ульяновской области в сфере профилактики коррупции. В июле 2008 года была утверждена региональная антикоррупционная целевая программа.

Практика правоприменения названных правовых актов высветила проблему острой потребности в едином центре, координирующем принимаемые антикоррупционные меры.

Начало регионального института Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области было положено в конце 2009 года и выразилось в принятии по личной инициативе Губернатора области Сергея Ивановича Морозова решения о подготовке соответствующих изменений в региональное законодательство.

Закон Ульяновской области от 4 февраля 2009 года № 08-ЗО «О внесении изменений в Закон Ульяновской области «О противодействии коррупции в Ульяновской области» учредил специализированную государственную должность Ульяновской области – Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области, который вместе с аппаратом Уполномоченного представлял собой отдельный государственный орган.

На заседании областного Законодательного Собрания в мае 2009 года по итогам тайного голосования депутаты назначили на должность Уполномоченного

по противодействию коррупции Александра Фёдоровича Павлова. К исполнению своих обязанностей он приступил с 1 июня 2009 года. В 2011 году он был переназначен на новый срок.

С правовой точки зрения решение об учреждении такой должности основывалось прежде всего на положениях статьи 6 Конвенции ООН против коррупции, которой определено, что каждое государство-участник обеспечивает в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции.

Ульяновская область, следуя этим положениям и опираясь на закрепленное в Конституции право субъекта Российской Федерации осуществлять правовое регулирование в сферах, не урегулированных федеральным законодательством и не противоречащих ему, стала первым и пока единственным российским регионом, централизовавшим и аккумулировавшим функции предупреждения коррупции на региональном уровне в полномочиях специального органа. Вплоть до сегодняшнего дня Ульяновская область остаётся единственным субъектом Российской Федерации, где существует такая специализированная должность.

Следует отметить, что в современной России практикуется несколько иной способ организации противодействия коррупции, а именно – распределение функций по противодействию коррупции, включая её профилактику, между уже созданными государственными структурами, без координации их деятельности каким-либо единым постоянно действующим специальным антикоррупционным органом или должностным лицом с соответствующими полномочиями. Таким образом, обязанность по организации профилактики коррупции имеется у всех государственных и муниципальных органов, их деятельность направляется Президентом России в соответствующих национальных планах противодействия коррупции и иными нормативными правовыми актами, но эффективность текущей каждодневной специализированной антикоррупционной работы таких органов целиком и полностью зависит от наличия желания у их руководителей реализовывать соответствующие правовые нормы на практике. Поэтому опыт организации профилактики коррупции в Ульяновской области несколько расходится с общероссийской практикой и опережает её. В то же время такая модель профилактики коррупции не противоречит принципам российского законодательства и может быть реализована в любом другом субъекте Российской Федерации.

В силу фактического отсутствия в Российской Федерации постоянно действующих общенациональных государственных институтов и структур, которые профессионально занимались бы разработкой и внедрением стратегических мер эффективного предупреждения коррупции в среде государственных и муниципальных органов и их служащих, что, по нашему мнению, в максимальной степени соответствовало бы одному из основополагающих принципов государственной антикоррупционной политики, закреплённых в Федеральном законе «О противодействии коррупции», а также отсутствия аналогичного антикоррупционного опыта в других субъектах Российской Федерации деятельность регионального Уполномоченного по

противодействию коррупции носит во многом инновационный, «пионерский», характер. Кроме этого, общепринятая методология профилактических антикоррупционных мер хотя и построена на базе действующего антикоррупционного законодательства, но, как показывает практика, нуждается в постоянном совершенствовании и развитии на основе анализа конкретных достигаемых результатов и сопоставления их с поставленными целями. Это возможно обеспечить, если каждая антикоррупционная мера станет предметом специально организуемой деятельности, что можно обеспечить лишь при выделении соответствующего кадрового, управленческого и финансового ресурса.

Для того, чтобы правильно истолковать значение и задачи института Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области, необходимо вспомнить, что понимается под термином «противодействие коррупции» в законодательстве. Этот термин, согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции», включает в себя профилактику коррупции, борьбу с коррупцией и ликвидацию последствий коррупционных правонарушений. Задачей государственных органов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления является профилактика коррупции, а также ликвидация последствий коррупции, если сама коррупция стала результатом деяний соответствующих органов. Борьба с коррупцией в том понимании, в каком её определяет федеральный законодатель, а именно – выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений – это прерогатива федеральных правоохранительных органов, наделённых соответствующими полномочиями.

Таким образом, говоря о противодействии коррупции, осуществляемой государственными органами в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации, необходимо помнить, что имеется в виду предупреждение коррупции, в том числе принятие мер по выявлению и последующему устранению её причин. Иными словами, профилактика коррупции.

Поэтому несмотря на наличие термина «противодействие» в наименовании должности Уполномоченного по противодействию коррупции, его функционал целиком и полностью относится к сфере профилактики коррупции. Особенность наименования его должности – это своеобразная «дань традиции», ибо сам термин возник и утвердился в обороте до принятия Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Задачами Уполномоченного по противодействию коррупции являются не только содействие реализации государственной антикоррупционной политики на территории Ульяновской области, но и профилактика коррупционных проявлений в регионе путём выполнения ряда специальных функций, содействие государственным органам в поддержании социальной стабильности и устойчивости общественно-политической обстановки посредством своевременного выявления и устранения дестабилизирующих факторов, каковыми могут являться последствия коррупционных действий отдельных чиновников региональной и муниципальной власти.

Наиболее значимыми критериями эффективности работы Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области является достижение конкретных практических результатов и целевых показателей реализуемой в нашем регионе антикоррупционной политики, основанной на Национальном плане и Стратегии противодействия коррупции и региональных целевых программных документах. Главным показателем эффективности профилактики коррупции определён баланс между количеством выявляемых проявлений коррупции и оценкой населением качества проводимой антикоррупционной политики. На достижение этого результата направлена работа по созданию и апробированию в Ульяновской области методики оценки коррупционности территорий, которая призвана установить наличие и характер взаимосвязи между используемыми способами и методами противодействия коррупции и достигаемыми в конечном итоге результатами.

Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области является лицом, замещающим государственную должность субъекта Российской Федерации. Эта должность по статусу приравнена к должности заместителя Губернатора – Председателя Правительства Ульяновской области. Уполномоченный не подчиняется никому из членов Правительства, он не обязан исполнять и не исполняет требования или поручения кого-либо из должностных лиц органов государственной власти Ульяновской области. Уполномоченный по противодействию коррупции руководствуется лишь рекомендациями высшего должностного лица Ульяновской области в части апробирования отдельных антикоррупционных мер, проведения проверок по потенциально коррупционным вопросам или по результатам совершения государственными органами той или иной потенциально коррупционной сделки, либо же в отношении исполнения служебных полномочий отдельными должностными лицами. В остальном Уполномоченный самостоятельно определяет свой план и стратегию действий.

Содействие Уполномоченному в исполнении его функций оказывает специально созданное подразделение, которое с 2009 по 2011 год являлось самостоятельным юридическим лицом. С 1 января 2012 года оно входит в качестве структурного подразделения в состав Палаты справедливости – государственного органа, созданного в Ульяновской области и состоящего из четырёх уполномоченных: по противодействию коррупции, по правам человека, по правам ребёнка и по защите прав предпринимателей. Каждый из уполномоченных со своими подразделениями самостоятельно исполняет свои функции, определённые специальными законами, а общие организационно-технические функции уполномоченных осуществляет аппарат Палаты справедливости. Председателем Палаты справедливости является ежегодно избирается один из уполномоченных, входящих в её состав. Председатель Палаты справедливости выполняет общие организационно-хозяйственные функции по организации заседаний Палаты справедливости, в том числе выездных, по проведению уполномоченными совместных приёмов граждан и т.п. Сферы ответственности уполномоченных не пересекаются и не дублируются, председатель Палаты справедливости не имеет права вмешиваться в исполнение уполномоченными их функций.

Отдел обеспечения деятельности Уполномоченного по противодействию коррупции состоит из начальника отдела, осуществляющего общее руководство и стратегическое планирование порядка исполнения функций Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области, и шести специалистов, среди которых трое юристов-экспертов, занимающихся проведением антикоррупционного анализа нормативных правовых актов и их проектов, помощник Уполномоченного, который также проводит работу по поступающим от граждан и организаций обращениям, специалист по работе с антикоррупционными общественными формированиями в муниципалитетах и рабочими группами по профилактике коррупции в исполнительных органах власти региона, а также специалист, ответственный за информационное обеспечение профессиональной деятельности Уполномоченного, обновление его официального Интернет-сайта и взаимодействие со средствами массовой информации.

Трое из сотрудников отдела, а именно юрист-эксперт, специалист по работе с антикоррупционными общественными формированиями и специалист, ответственный за информационное обеспечение профессиональной деятельности Уполномоченного, являются координаторами отдельных направлений работы организационной структуры по профилактике коррупции, сформированной в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области, и участвуют в проведении ежеквартального мониторинга эффективности её работы.

С 2013 года отдел обеспечения деятельности Уполномоченного по противодействию коррупции пополнится должностями помощников Уполномоченного, прикомандированных к отдельным исполнительным органам государственной власти Ульяновской области.

Большая часть специалистов отдела обеспечения деятельности Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области является государственными гражданскими служащими.

Объём финансирования, выделяемый ежегодно из регионального бюджета на обеспечение деятельности Уполномоченного по противодействию коррупции и специалистов отдела, содействующего исполнению его полномочий, составляет около 5,5 млн. рублей без учёта средств, выделяемых отдельно на реализацию областной программы противодействия коррупции.

1.2. Организационная структура по профилактике коррупции в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области

Эффективную организацию исполнения мероприятий в сфере профилактики коррупции невозможно организовать силами лишь одного аппарата Уполномоченного по противодействию коррупции.

Поэтому с 2009 года в каждом исполнительном органе государственной власти Ульяновской области и в органах местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области из числа штатных сотрудников

определены лица, ответственные за организацию отдельных направлений профилактики коррупции (координаторы элементов организационной структуры).

Общая организация работы координаторов элементов организационной структуры осуществляется должностными лицами соответствующих государственных или муниципальных органов, определённых ответственными за организацию антикоррупционной профилактической работы. Как правило, это заместители руководителей соответствующих государственных и муниципальных органов.

Организационные основы работы такой структуры были определены Уполномоченным в ходе личных встреч с руководителями всех исполнительных органов власти и главами администраций всех муниципальных образований Ульяновской области. Методология работы организационной структуры отработывалась в ходе практических семинаров с участием сотрудников исполнительных органов власти и органов местного самоуправления региона в ноябре и декабре 2009 года.

Возможность создания такой системы обусловлена особым статусом Уполномоченного по противодействию коррупции в региональной антикоррупционной системе, который на основе рекомендаций Координационного совета по реализации антикоррупционной политики в Ульяновской области, состоявшегося 30 декабря 2009 года, сформировал базу для профилактики коррупции. Уполномоченный по противодействию коррупции взаимодействует с органами местного самоуправления муниципалитетов на основе подписанного соглашения о взаимодействии, с органами государственной власти – в соответствии с нормами областного закона «О противодействии коррупции в Ульяновской области», обязывающего государственные органы предоставлять Уполномоченному необходимую ему информацию и давать объяснения по его запросам.

Региональная организационная структура по профилактике коррупции состоит из перечня реализуемых в каждом государственном и муниципальном органе отдельных направлений профилактики коррупции (элементы организационной структуры), каждое из которых координируется отдельным сотрудником соответствующего органа.

Организационная структура в государственных органах состоит из следующих элементов:

Элементы организационной структуры	Координаторы элементов организационной структуры
Ведомственная программа противодействия коррупции	Лицо, ответственное за организацию работы по профилактике коррупции в органе государственной власти
Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов	Юристы органов государственной власти
Информационное освещение антикоррупционной деятельности	Пресс-секретари исполнительных органов государственной власти

Элементы организационной структуры	Координаторы элементов организационной структуры
исполнительных органов государственной власти	
Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе	Структурные подразделения (должностные лица) органов государственной власти, в обязанности которых входит юридическое и (или) кадровое сопровождение деятельности органа государственной власти и обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов государственных гражданских служащих
Комиссия (рабочая группа) по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти Ульяновской области	Лицо, ответственное за организацию работы по профилактике коррупции в органе государственной власти
Рассмотрение обращений граждан, содержащих информацию о фактах коррупции в деятельности исполнительного органа государственной власти и подведомственных ему учреждений	Структурные подразделения (должностные лица) органов государственной власти, в обязанности которых входит обеспечение работы по рассмотрению обращений граждан

В органах местного самоуправления организационная структура несколько отличается:

Элементы организационной структуры	Координаторы элементов организационной структуры
Муниципальная программа противодействия коррупции	Лицо, ответственное за организацию работы по профилактике коррупции в органе местного самоуправления
Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов	Юристы органов местного самоуправления муниципальных образований
Информационное освещение антикоррупционной деятельности органов местного самоуправления муниципального образования	Пресс-секретари, сотрудники органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области, главные редакторы официальных муниципальных печатных СМИ (по согласованию)
Урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе	Структурные подразделения (должностные лица) органов местного самоуправления муниципального образования), в обязанности которых входит юридическое и (или) кадровое сопровождение деятельности органа местного самоуправления и обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов муниципальных служащих

Элементы организационной структуры	Координаторы элементов организационной структуры
Общественный совет по профилактике коррупции муниципального образования	Председатели общественных советов по профилактике коррупции
Рассмотрение обращений граждан, содержащих информацию о фактах коррупции в деятельности органа местного самоуправления и подведомственных ему учреждений	Структурные подразделения (должностные лица) органов местного самоуправления муниципального образования, в обязанности которых входит обеспечение работы по рассмотрению обращений граждан
Реализация элементов антикоррупционной образовательной деятельности в муниципальных общеобразовательных учреждениях	Начальники отделов (управлений) образования администраций муниципальных образований

Организационная структура по профилактике коррупции позволяет также решать множество других задач, непосредственно связанных с организацией профилактики коррупции, в частности, выявлять и принимать меры по предупреждению возникновения зон коррупционного риска, аккумулировать наиболее важные проблемы, вызванные проявлениями коррупции, и другое.

Часть II. Формы и способы профилактики коррупции в Ульяновской области

2.1. Основные функции Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области

Рассмотренный организационный ресурс Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области и элементы организационной структуры по профилактике коррупции являются базой для выполнения антикоррупционных мер. Это взгляд на региональную модель профилактики коррупции «в статике».

Особенности организации профилактики коррупции «в динамике» можно выявить через функционирование всей этой системы, а именно через исполнение соответствующих функций. При этом функции организационной структуры по профилактике коррупции в государственных и муниципальных органах будут показаны через реализацию своих функций Уполномоченным по противодействию коррупции в Ульяновской области.

Функции Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области первоначально были установлены в Законе Ульяновской области от 5 июня 2007 года № 77-ЗО «О противодействии коррупции в Ульяновской области». В настоящее время этот закон утратил силу в связи с принятием нового закона с одноимённым названием от 20 июля 2012 года № 89-ЗО, который значительно расширил функции и права Уполномоченного по противодействию коррупции.

Для независимого и эффективного обеспечения своих функций Уполномоченный имеет право:

1) беспрепятственно по предъявлении удостоверения посещать государственные органы Ульяновской области и подведомственные им государственные учреждения Ульяновской области, присутствовать на заседаниях коллегиальных органов государственных органов Ульяновской области;

2) запрашивать и получать от государственных органов Ульяновской области, подведомственных им государственных учреждений Ульяновской области и их должностных лиц необходимые сведения, документы и материалы. Направление ответа Уполномоченному в указанный им срок является обязанностью должностных лиц государственных органов Ульяновской области;

3) запрашивать и получать объяснения должностных лиц государственных органов Ульяновской области и подведомственных им государственных учреждений Ульяновской области;

4) направлять руководителям государственных органов Ульяновской области предостережения в порядке и случаях, установленных Законом Ульяновской области «О противодействии коррупции в Ульяновской области». Предостережением является особая форма реагирования Уполномоченного на ненадлежащее принятие мер по профилактике коррупции соответствующими должностными лицами.

Что касается основных функций Уполномоченного по противодействию

коррупции, то в соответствии с областным законом их двенадцать.

Первой законодательно установленной функцией Уполномоченного является разработка программных мероприятий областной программы противодействия коррупции, участие в её реализации, а также контроль за её исполнением.

В настоящее время подготовлен проект областной программы противодействия коррупции, который призван изменить сущность антикоррупционной работы на региональном уровне, поскольку задачи и цели программы предложено ориентировать на достижение конкретного результата, под которым понимается снижение уровня коррупции. Теперь измерение эффективности реализации антикоррупционной политики в регионе ставится в зависимость не от количества реализованных антикоррупционных мероприятий и полноты их исполнения, а от оценки снижения или роста уровня коррупции, определяемого по результатам масштабного социологического исследования мнения жителей Ульяновской области с выборкой не менее 5,5 тыс. человек, проводимого независимой социологической службой, выбираемой по конкурсу.

В основу проекта региональной программы противодействия коррупции положена структура прикладной многофакторной программы ежегодного мониторинга уровня коррупции в Ульяновской области с использованием данных правоохранительных, статистических органов и результатов социологических исследований, которая была разработана Уполномоченным в 2011 году совместно с автономной некоммерческой организацией «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства». Согласно этой методике в апреле 2012 года был проведён масштабный социологический опрос жителей региона, позволивший выявить ряд проблем в организации антикоррупционной работы, на решение которых и направлены мероприятия, вошедшие в проект областной программы противодействия коррупции на очередные три года. Аналогичные опросы, проведение которых планируется в дальнейшем, станут источником информации о результативности принимаемых антикоррупционных мер.

Таким образом предполагается обеспечить взаимосвязь между системой выявления проблем при реализации антикоррупционной политики и планированием мер по их устранению. Уполномоченный не только организует разработку региональной программы противодействия коррупции, но и координирует разработку ведомственных и муниципальных целевых программ на 2013-2015 годы.

Второй не менее важной функцией Уполномоченного является организация и проведение антикоррупционного мониторинга. Антикоррупционный мониторинг проводится по трём направлениям. Во-первых, это мониторинг полезного антикоррупционного опыта, который обязаны осуществлять все государственные органы Ульяновской области. Собственные подборки обзоров информационного пространства по вопросам противодействия коррупции Уполномоченный регулярно размещает на своём официальном сайте. Во-вторых, это мониторинг эффективности реализации исполнительными органами государственной власти и муниципальными образованиями Ульяновской области, с которыми налажено взаимодействие на основе соглашений, норм федерального,

регионального и муниципального законодательства о противодействии коррупции. Эта работа проводится с 2009 года на основе разработанной Уполномоченным таблицы рейтинговой оценки. Таблица предполагает оценку деятельности каждого государственного и муниципального органа по более чем трёмстам различным критериям, сгруппированным по элементам организационной структуры профилактики коррупции, о которых говорилось в предыдущей части.

Дополнительно в ходе мониторинга исследуется результат исполнения рекомендаций в сфере противодействия коррупции и содержащихся в указах Президента РФ и правовых актах Губернатора Ульяновской области, а также в решениях областного Координационного совета по реализации антикоррупционной политики в Ульяновской области, на которые регулярно указывается органам государственной власти и органам местного самоуправления Ульяновской области.

Такой мониторинг проводится ежеквартально силами трёх специалистов отдела обеспечения деятельности Уполномоченного, которые в ходе «полевого» этапа в течение месяца в ежедневном режиме выезжают по установленному графику в каждый орган государственной власти и в каждый орган местного самоуправления Ульяновской области. Все результаты работы, учитываемые и анализируемые в ходе мониторинга, подтверждаются координаторами элементов организационной структуры органа, в котором проводится мониторинг, либо фотографией события или мероприятия, либо документальным обоснованием, например, копиями публикаций в СМИ и на официальных Интернет-сайтах, протоколами заседаний общественных советов и т.п. Анализ результатов мониторинга проводится коллегиально, с участием лица, ответственного за организацию профилактики коррупции в соответствующем органе и координаторов элементов организационной структуры. С 2012 года в обсуждении результатов антикоррупционной работы принимают участие представители органов прокуратуры соответствующего района или города.

После завершения «полевого этапа» требуется ещё 1-2 недели для обобщения полученной информации в единую таблицу с расчётом рейтинга и подготовкой методических рекомендаций по каждому направлению антикоррупционной работы.

Большое значение мониторинга заключается в оказании методической поддержки специалистам, занимающимся реализацией государственной антикоррупционной политики. В рамках мониторинга значительное внимание и время уделяются разъяснению конкретных практических вопросов и методов организации профилактики коррупции, фактически проводится обучение навыкам антикоррупционной профилактической деятельности.

Начиная свою работу в 2009 году, Уполномоченный прекрасно осознавал, что без сравнения результатов антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации невозможно оценить конкретные результаты принимаемых мер. Поэтому были исследованы различные системы оценки уровня коррупции в субъектах России. Было установлено, что единой системы оценки нет, а существующие методики мониторинга в качестве критерия

выделяют какие-либо особенности профилактики коррупции, зачастую даже не учитывая достигнутые практические результаты в том или ином субъекте Российской Федерации.

Например, одна из методик была основана на поиске в региональном законодательстве определённых норм по противодействию коррупции без учёта форм и способов их практической реализации. Иными словами, фактически сравнивалось качество законодательства, а не результат его исполнения. Другая система была основана на изучении упоминаемости в региональных СМИ прозвучавших применительно к доказанным фактам коррупции сумм денежных средств. Некоторые системы ранжирования основывались исключительно на социологических исследованиях. Однако не всегда оценка уровня коррупции населением даёт достоверный результат. На практике можно видеть, что граждане в своих ответах на вопрос о коррумпированности властей испытывают воздействие множества сторонних факторов: национальных, религиозных, территориальных и пр. При этом эффективность работы правоохранительной системы в целом остаётся вне поля зрения исследователя уровня коррупции.

Для преодоления ограниченности существующих систем измерения уровня коррупции Уполномоченный по противодействию коррупции принял решение о реализации в Ульяновской области пилотного проекта по разработке системы оценки уровня коррупции на основании комплекса данных, полученных по результатам социологических опросов, в том числе, массовых опросов населения и экспертных опросов, по результатам раскрытия коррупционных преступлений правоохранительными органами, на основе данных статистики, результатов оценки конкретной профилактической работы и некоторых других составляющих. Проект и новая методика мониторинга были разработаны Уполномоченным в сотрудничестве с автономной некоммерческой организацией «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» и направлены на сравнение уровня коррупции в муниципальных образованиях области. Представляется, что при незначительной доработке данная система вполне может быть применима и в других субъектах Российской Федерации, и в масштабах всей России.

Третьей функцией Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области является проведение антикоррупционного анализа нормативных правовых актов и их проектов, которые разрабатываются исполнительными органами государственной власти региона. В соответствии со статьёй 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза является одной из мер профилактики коррупции, её проводят разные органы, в том числе органы прокуратуры, органы юстиции, а также сами разработчики проектов нормативных правовых актов, в частности, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области. При этом государственные и муниципальные органы субъектов Российской Федерации проводят экспертизу в двух случаях: при разработке проектов нормативных правовых актов и при мониторинге их применения.

Антикоррупционная экспертиза проводится согласно методике, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». В специализированной литературе неоднократно высказывалось мнение об ограниченности содержащегося в методике перечня коррупциогенных факторов. В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации недавно даже был внесён законопроект, содержащий предложение предоставить субъектам Российской Федерации право на утверждение дополнительных коррупциогенных факторов. Таким образом, механизм проведения антикоррупционной экспертизы пока не совершенен и на региональном уровне вменён в обязанность лишь тем органам, которые прямо указаны в федеральном законе.

Уполномоченный по противодействию коррупции не является разработчиком правовых актов и антикоррупционную экспертизу проводить не вправе. В то же время практикой было доказано, что юристы в исполнительных органах государственной власти при подготовке проектов нормативных актов зачастую проводят антикоррупционную экспертизу формально и либо не выявляют коррупциогенные факторы, либо выявляют, но не устраняют их. В связи с этим Уполномоченный инициировал внесение изменений в региональное законодательство о противодействии коррупции в части наделения его полномочием по проведению антикоррупционного анализа проектов нормативных правовых актов Ульяновской области в качестве дополнительной меры, направленной на повышение качества подготавливаемых проектов нормативных правовых актов.

В соответствии с Законом Ульяновской области от 20 июля 2012 года № 89-ЗО «О противодействии коррупции в Ульяновской области» антикоррупционный анализ – это деятельность Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области по изучению нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Ульяновской области и практики применения нормативных правовых актов Ульяновской области в целях выявления в них коррупциогенных факторов, не выявленных и (или) не устраненных государственными органами Ульяновской области или их должностными лицами при проведении или по результатам антикоррупционной экспертизы, а также норм (положений), способных привести или приводящих к возникновению зоны коррупционного риска.

Зона коррупционного риска – разработанный Уполномоченным правовой термин, обозначающий виды деятельности, характеризующиеся повышенной степенью вероятности совершения при их осуществлении коррупционных правонарушений и (или) наличия в нормативных правовых актах Ульяновской области, регулирующих эти виды деятельности, коррупциогенных факторов.

Понятие зоны коррупционного риска заполняет правовой пробел в технологии антикоррупционной экспертизы, когда потенциально коррупционную норму в проекте нормативного акта невозможно определить в качестве коррупциогенного фактора, поскольку отсутствуют соответствующие её признаки

в методике проведения антикоррупционной экспертизы, но практика правоприменения и знание особенностей функционирования отдельных сфер деятельности позволяют легко выявить способы совершения коррупционных деяний с использованием данной нормы в случае её утверждения.

Ряд таких зон коррупционного риска был выявлен Уполномоченным по противодействию коррупции в Ульяновской области при анализе регионального и федерального законодательства об обеспечении жильём детей-сирот и лиц из их числа, при анализе особенностей реализации права преимущественного выкупа недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, при проведении оценочной деятельности, при переводе земель из одной категории в другую вблизи населённых пунктов, при проведении закупок автономными учреждениями, при увеличении уставного фонда акционерных обществ и многие другие.

Антикоррупционный анализ, проводимый Уполномоченным по противодействию коррупции, является обязательной составляющей подготовки проекта нормативного правового акта. Без проведения антикоррупционного анализа и наличия положительного заключения Уполномоченного на проект нормативного акта на рассмотрение Губернатора области и Законодательного Собрания области не может быть вынесен ни один проект нормативного правового акта. Отрицательное заключение Уполномоченного является основанием для переработки проекта акта.

Ещё одним отличием антикоррупционного анализа, проводимого Уполномоченным по противодействию коррупции, является обязательность рассмотрения его заключений. В случае отказа разработчика устранить выявленные коррупциогенные факторы и зоны коррупционного риска Уполномоченный имеет право вынести в адрес руководителя государственного органа Ульяновской области или должностного лица предостережение. Каждое такое предостережение является основанием для проведения служебной проверки.

В 2011 году экспертами Уполномоченного по противодействию коррупции было подготовлено 1156 заключений по итогам антикоррупционного анализа проектов нормативных правовых актов Ульяновской области, из которых около 13,5 процентов являлись отрицательными. Таким образом, каждый седьмой проект правового акта Ульяновской области был возвращён на доработку в связи с наличием в них коррупциогенных факторов или зон коррупционного риска.

Расчёт возможных финансовых потерь в случае принятия нормативного акта без устранения выявленных Уполномоченным зон коррупционного риска и коррупциогенных факторов показал, что из более чем 160 проектов правовых актов, получивших отрицательное заключение Уполномоченного, к финансовым потерям могли бы привести чуть более пятидесяти, при этом сумма регулируемых ими финансовых средств составила бы около миллиарда рублей.

В 2009 году доля правовых актов с коррупциогенными факторами превышала 25 процентов от общего количества, а в 2012 году их осталось не

больше 12 процентов.

Всё это свидетельствует по повышению качества подготовки проектов нормативных правовых актов исполнительными органами государственной власти.

Безусловно, подавляющее большинство проектов с выявленными коррупциогенными факторами и зонами коррупционного риска даже в случае утверждения их в разработанной редакции могли бы и не привести на практике к проявлениям коррупции, и не вся выделенная сумма была бы похищена коррупционным способом, но исключать такую вероятность всё же не следует.

Заключения Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области по результатам антикоррупционного анализа размещаются на его официальном сайте, где предусмотрена возможность поиска по базе данных разработчиков, дате проведения экспертизы, ключевым словам и статусу заключений. Первоначально размещение в публичном доступе результатов оценки качества работы чиновников воспринималось настороженно, но по прошествии времени эта мера профилактики коррупции стала стимулировать повышение качества подготовки проектов правовых актов.

Четвёртая функция Уполномоченного по противодействию коррупции заключается в формировании им базы данных о зонах коррупционного риска. Выявленные зоны коррупционного риска освобождаются от несущественных деталей и заносятся в специальную базу, на основании которой подготавливаются соответствующие меры противодействия. В этом виде зона коррупционного риска представляет собой модель потенциального коррупционного поведения чиновника или же потенциально коррупционную схему.

Примерами таких зон коррупционного риска наряду с уже названными является продажа органами местного самоуправления земель, относящихся к категории сельскохозяйственного назначения и непосредственно примыкающих к границе населённых пунктов, с последующим лоббированием новым собственником приобретённого земельного участка принятия представительным органом местного самоуправления решения о расширении границ населённого пункта и последующем переводе бывших сельскохозяйственных земель в земли населённых пунктов. Это позволяет увеличить рыночную цену одного и того же земельного участка в десятки и сотни раз.

Другая зона риска – отчуждение недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства на основании их преимущественного права выкупа этого имущества. Продажа такого имущества проводится на основании независимой оценки. В этом случае субъект малого или среднего предпринимательства заинтересован в том, чтобы снизить стоимость арендуемого им имущества до минимально возможной цены и, соответственно, готов вступить с оценщиком в стовор. Иногда бывает, что оценщик сам предлагает занижить стоимость имущества за определённую плату. Так, анализируя стоимость имущества, продаваемого одним из муниципальных образований, Уполномоченный заинтересовался фактом оценки имущества по чрезвычайно низкой цене, по

которой был продан участок. После анализа отчёта об оценке стало ясно, что оценщик, намеренно или нет, допустил «техническую» ошибку и «забыл» умножить стоимость одной сотки земли на количество соток и рассчитал стоимость земельного участка по цене одной сотки. В подобных случаях Уполномоченный привлекает внешних экспертов, которые на условиях анонимности легко выявляют подобные «ошибки».

Пятой функцией Уполномоченного по противодействию коррупции является учёт нормативных правовых актов Ульяновской области, предусматривающих внедрение антикоррупционных стандартов. Разработка антикоррупционных стандартов, продекларированная в федеральном законодательстве как направление деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, в целом пока находится на стадии разработки, хотя в отдельных субъектах Российской Федерации, например, в Санкт-Петербурге, уже имеются результаты, достойные внимательного изучения. Уполномоченный рекомендует всем исполнительным органам государственной власти Ульяновской области изучить имеющийся опыт и разработать собственные антикоррупционные стандарты, представить их для рассмотрения. Данные стандарты будут регламентировать поведение государственных служащих в ситуациях, когда велика вероятность возникновения условий для проявления коррупции, или в зонах коррупционного риска (деятельность инспекторов органов государственного жилищного, строительного, экологического надзора и др.).

Шестая функция Уполномоченного по противодействию коррупции заключается во взаимодействии с гражданским обществом и привлечении негосударственных организаций к осуществлению антикоррупционной пропаганды в Ульяновской области.

Одним из принципов противодействия коррупции в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» является сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами. Данный принцип реализуется в Ульяновской области при участии сформированных в исполнительных органах государственной власти антикоррупционных комиссий и рабочих групп, в состав которых включены представители общественности по профилю деятельности государственного органа.

В каждом муниципальном районе и городском округе региона сформированы общественные советы по профилактике коррупции. Каждый совет состоит из 10-20 человек. В составе советов преобладают представители гражданского общества, они же руководят их работой. Общественные советы по профилактике коррупции являются аккумуляторами общественного мнения по тем или иным потенциально коррупционным вопросам. На заседания этих советов выносятся актуальные и конкретные проблемы местного значения. Как правило, на заседания приглашаются представители органов внутренних дел, прокуратуры, по сформированному графику участвует в их работе и Уполномоченный по противодействию коррупции. Каждый совет проводит свои заседания ежемесячно.

Другой формой стимулирования участия общества в антикоррупционной пропаганде является ставший традиционным ежегодный конкурс социальной рекламы «Молодёжь против коррупции». В прошлом году плакаты с работами победителей конкурса размещались в учреждениях города Ульяновска и районных центрах Ульяновской области.

Участие институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики также обеспечивается при проведении Уполномоченным ежегодного грантового конкурса среди некоммерческих организаций, реализующих социальные антикоррупционные проекты. Подведение итогов этого конкурса ежегодно приурочено к Международному дню борьбы с коррупцией.

Уполномоченный активно взаимодействует с коммерческими и некоммерческими организациями при проведении антикоррупционного анализа, привлекая при необходимости экспертов для принятия решений по отдельным сложным вопросам. На данном направлении задействованы преподаватели и студенты юридических факультетов вузов Ульяновска.

Седьмой функцией Уполномоченного по противодействию коррупции является анализ деятельности государственных органов Ульяновской области по рассмотрению обращений граждан и организаций об известных им признаках коррупционных правонарушений в деятельности должностных лиц государственных органов Ульяновской области и должностных лиц подведомственных им государственных учреждений Ульяновской области.

Эта функция реализуется при проведении мониторинга эффективности антикоррупционной работы в государственных органах Ульяновской области. Следует подчеркнуть, что задачей Уполномоченного по противодействию коррупции является не только рассмотрение обращений с информацией о проявлениях коррупции, поступающих непосредственно в его адрес по ежедневно действующей «горячей антикоррупционной линии», но и контроль за качеством рассмотрения таких обращений ответственными должностными лицами органов государственной власти Ульяновской области.

С целью повышения эффективности работы по рассмотрению обращений граждан о фактах коррупции по инициативе Уполномоченного в каждом органе государственной власти и в администрации каждого муниципального образования Ульяновской области создана и действует антикоррупционная «горячая линия». Принимаются и рассматриваются не только подписанные, но и анонимные обращения, поскольку граждане далеко не всегда готовы открыто заявить о фактах коррупции.

Восьмой функцией Уполномоченного по противодействию коррупции определена подготовка и представление Губернатору Ульяновской области, в Законодательное Собрание Ульяновской области и в Общественную палату Ульяновской области сводного отчёта о результатах участия государственных органов Ульяновской области в проведении единой государственной политики в сфере противодействия коррупции, который также публикуется на официальном сайте Уполномоченного в сети Интернет.

Ежегодно органы государственной власти Ульяновской области обязаны

предоставлять Уполномоченному информацию о результатах своей антикоррупционной работы по установленной форме для формирования сводного отчёта.

Девятой функцией Уполномоченного по противодействию коррупции является информационно-методическое содействие работе координационного Совета по проведению единой государственной политики в сфере противодействия коррупции в Ульяновской области. Уполномоченный на каждом заседании совета информирует его членов о результатах проводимого мониторинга, о выявленных зонах коррупционного риска, о перспективных направлениях и методиках профилактики коррупции в регионе, предлагаемых для применения.

Десятой функцией Уполномоченного по противодействию коррупции обозначено взаимодействие с государственными и иными органами и организациями по вопросам проведения единой государственной политики в области противодействия коррупции. Уполномоченный входит в состав многих региональных советов и комиссий, а также является постоянным членом областного Совета безопасности. Уполномоченный по противодействию коррупции – единственный представитель государственных органов Ульяновской области, включённый в состав рабочей группы при Прокуратуре Ульяновской области по вопросам координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по противодействию коррупции. Уполномоченный входит в состав координационного совета при Управлении Минюста РФ по Ульяновской области. Участие Уполномоченного в работе перечисленных органов нашло отражение в их работе: стали гораздо чаще обсуждаться вопросы, связанные с противодействием и, прежде всего, с профилактикой коррупции.

Решения Координационного совета по реализации антикоррупционной политики в Ульяновской области, которые готовятся на основе предложений Уполномоченного, становятся общими рекомендациями как для государственных органов Ульяновской области, так и для муниципалитетов. Этим обеспечивается единство мероприятий антикоррупционной направленности, реализуемых в Ульяновской области.

Говоря об участии Уполномоченного в работе территориальных подразделений федеральных государственных органов, в том числе, надзорных, следует подробнее остановиться на таком важном аспекте, как взаимодействие с правоохранительными органами. В соответствии с законодательством, Уполномоченный по противодействию коррупции не входит в структуру правоохранительных органов, не наделён полномочиями по проведению оперативно-розыскных мероприятий, не имеет права проводить следственные действия и участвовать в подготовке обвинительного заключения на завершающей стадии предварительного расследования преступлений коррупционной направленности. Однако специфика его работы заключается в том, что он постоянно по различным, в том числе неформальным, каналам получает информацию о совершённых на территории Ульяновской области коррупционных правонарушениях и преступлениях либо о подготовке к

совершению таковых. Информация о совершённом преступлении, рассмотрение которой выходит за пределы полномочий Уполномоченного, передаётся в соответствующие органы предварительного расследования для принятия решения о возбуждении уголовного дела. Информация, принятие решения по которой так или иначе находится в пределах полномочий региональных органов власти, рассматривается сначала Уполномоченным, а затем – в зависимости от характера требуемых последующих действий – проверяется силами региональных органов власти (например, организуется соответствующая проверка совместно с региональной Счётной палатой) или передаётся в компетентные органы.

Уполномоченный является инициатором принятия конкретных решений, направленных на предупреждение проявлений коррупции и экономию государственных ресурсов.

Ценность предупреждения коррупции по отношению к борьбе с ней пока не раскрыта. Если спросить простого гражданина, в чём, по его мнению, выражается результат противодействия коррупции, то, вероятнее всего, в его ответе будут упомянуты пресловутые «посадки». Вынесение обвинительного приговора суда по факту совершения преступления коррупционной направленности – это, без сомнения, очень убедительный и наглядный результат антикоррупционных мер. Однако в юриспруденции наказание рассматривается как мера государственного воздействия на лицо, совершившее правонарушение. Это последствие правонарушения.

В связи с этим представляется логичным принять все меры, чтобы не допустить факта совершения коррупционного правонарушения (но не скрыть его!), но если уж оно совершено, то привлекать к ответственности невзирая на ранги и должности. В этом смысл принципа неотвратимости ответственности – одного из важнейших принципов противодействия коррупции.

За два последних года в Ульяновской области уже осуждены двое бывших министров регионального правительства за совершение преступлений коррупционной направленности, уголовные дела в отношении ещё двух бывших министров готовятся для передачи в суд. При этом двоих из них Уполномоченный ещё до их задержания предупреждал о низком качестве антикоррупционной работы в их ведомствах, подтверждаемых результатами мониторинга антикоррупционной работы, но оба проигнорировали эти предупреждения. Практика показала, что делать этого не следовало.

Если с государственными органами Ульяновской области Уполномоченный взаимодействует на основании имеющихся у него полномочий и имеет право требовать предоставить нужную ему информацию, то в отношении органов местного самоуправления взаимодействие осуществляется на основе соглашений о сотрудничестве в сфере реализации государственной антикоррупционной политики, в соответствии с которыми муниципальные образования в рамках добровольно взятых на себя обязательств принимают помощь Уполномоченного по противодействию коррупции.

Такое взаимодействие полезно для обеих сторон договорных отношений и полностью соответствует действующему законодательству. Муниципальные образования получают помощь в организации своей работы, а Уполномоченный

распространяет единые антикоррупционные технологии на муниципальном уровне управления в Ульяновской области. При этом Уполномоченный аккумулирует отдельные проблемы муниципалитетов и оказывает содействие их комплексному решению. Например, в конце 2010 года была выявлена кадровая проблема подбора профессиональных юристов для работы в сельских и городских поселениях муниципальных районов Ульяновской области, что привело к низкому качеству антикоррупционной экспертизы на поселенческом уровне. Уполномоченный предложил Губернатору области С.И. Морозову ввести за счёт бюджетных средств ставки юристов в администрациях муниципальных районов для оказания соответствующих консультаций. Губернатор предложение принял, и с 1 января 2011 года эта система заработала, благодаря чему сельские поселения муниципальных районов получили столь необходимую им правовую поддержку.

В рамках взаимодействия с муниципальными образованиями региона Уполномоченный сотрудничает с Советом муниципальных образований Ульяновской области. В частности, он принимает участие в «круглых столах» на тему осуществления органами местного самоуправления антикоррупционной деятельности с приглашением глав всех городских и сельских поселений Ульяновской области, а также экспертов федерального уровня в сфере организации противодействия коррупции на местном уровне.

Активное взаимодействие Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области налажено со Счётной палатой Ульяновской области, совместно с руководством которой был подготовлен ряд инициатив, в том числе, реализованное на практике в марте 2012 года предложение по изменению порядка подготовки проектов региональных целевых программ путём создания специального экспертного аналитического органа, детально оценивающего качество финансово-экономических расчетов запрашиваемых бюджетных средств.

Одиннадцатой функцией Уполномоченного по противодействию коррупции является подготовка и издание широкого спектра информационно-методических материалов по вопросам противодействия коррупции. В сфере антикоррупционного воспитания подготовлены и изданы учебное пособие «Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей» и методические рекомендации «Противодействие коррупции через образование». Для юристов государственных и муниципальных органов, участвующих в проведении антикоррупционной экспертизы, опубликован ряд методических рекомендаций, в том числе, на официальном сайте Уполномоченного. В адрес руководителей администраций муниципальных образований подготовлена брошюра «Об организации мер по профилактике коррупции органами местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области». Кроме того, дважды в год Уполномоченным издаются результаты мониторинга эффективности организации антикоррупционной работы в Ульяновской области, которые также публикуются на его официальном Интернет-сайте.

Отдельное и особое внимание уделяется проблеме информирования жителей региона о предпринимаемых мерах по профилактике коррупции.

Уполномоченный два раза в год проводит встречи с редакторами муниципальных печатных СМИ, в ходе которых всячески мотивирует наращивать количество и повышать качество публикуемых антикоррупционных материалов. Благодаря этому удалось кардинальным образом решить проблему эффективности информирования населения о предпринимаемых мерах по противодействию коррупции. Так, если в 2009 году в муниципальных печатных СМИ, в отсутствие методической поддержки со стороны Уполномоченного, были опубликованы лишь 19 статей на тему коррупции и противодействия ей, то по итогам 2011 года в них же было размещено уже 662 антикоррупционных материала, и это без учёта публикаций в электронных СМИ и телерепортажей.

Таков краткий обзор основных направлений деятельности Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области.

Вместе с тем перечень его функций не закрыт, что даёт возможность воплощать на практике любую полезную антикоррупционную инициативу.

2.2. Иные направления деятельности Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области

Систематически проводимая профессиональная деятельность по профилактике коррупции постоянно подсказывает её организаторам способы решения новых задач, направленных на поиск и реализацию ранее не применявшихся эффективных способов предупреждения коррупционных проявлений.

Перечень функций Уполномоченного по противодействию коррупции допускает принятие новых антикоррупционных мер, если в таковых будет выявлена потребность.

Одним из таких значимых направлений профилактической антикоррупционной работы стало создание Уполномоченным по противодействию коррупции на региональном уровне прототипа системы неотвратимости дисциплинарной ответственности чиновников, по вине которых было допущено нецелевое, неэффективное и неправомерное использование бюджетных средств.

Анализ качества управления областными и муниципальными учреждениями на примере изучения итогов контрольных мероприятий, проведённых государственными и муниципальными органами Ульяновской области, наделёнными полномочиями в сфере контроля за финансово-хозяйственной деятельностью органов и организаций, выявил проблемы с соблюдением на практике принципа эффективности при использовании бюджетных средств и имущества как на областном, так и на муниципальном уровнях.

Законодательство достаточно полно регулирует порядок проведения контрольными органами всех уровней проверок финансово-хозяйственной деятельности организаций, что позволяет с высокой долей достоверности выявлять практически все нарушения в использовании бюджетных средств и

имущества. Правовую регламентацию имеет также и порядок привлечения виновных должностных лиц к уголовной, административной, дисциплинарной, материальной ответственности за совершение ими деяний, повлекших нецелевое, неправомерное, неэффективное использование бюджетных средств и имущества.

Полномочиями по привлечению к уголовной и, в большей части, административной ответственности наделены федеральные органы власти, которые, однако, принимают решение о возбуждении уголовного дела (дела об административном правонарушении) по факту совершённого преступления (правонарушения) не во всех случаях поступления к ним соответствующей информации от контрольных органов о выявленных нарушениях порядка использования бюджетных средств и имущества.

Вследствие этого представители региональных и местных органов власти обладают лишь таким законным способом реагирования на выявленные факты нарушений, как применение к лицам, виновным в неэффективном, неправомерном или нецелевом использовании бюджетных средств, мер дисциплинарной, материальной ответственности и некоторых мер экономического характера (лишение премии, снижение размера ежемесячного денежного поощрения и т. п.). При этом отдельные областные контрольно-счётные органы наделены полномочиями по привлечению виновных лиц и организаций к отдельным видам административной ответственности.

Применение мер дисциплинарной и материальной ответственности, равно как и мер экономического характера, является исключительной прерогативой работодателя (представителя нанимателя) виновного лица, что исключает возможность установления по отношению к работодателю (представителю нанимателя) обязанности привлечения к ответственности во всех выявленных случаях нарушений. На практике привлечение к таким видам ответственности проводится после служебной проверки, при этом решение о привлечении либо отказе от привлечения к дисциплинарной, материальной ответственности, применения мер экономического характера или решение об установлении меры ответственности также принимается исключительно работодателем (представителем нанимателя) государственного или муниципального служащего (работника).

Следствием такого положения дел является широко распространённая в России практика ухода от ответственности виновных лиц за намеренно или ненамеренно совершённые ими правонарушения в финансовой сфере. Значительные финансовые ресурсы в течение длительного времени используются нецелевым, неправомерным, неэффективным образом без соответствующих негативных правовых последствий для виновных лиц.

Эта ситуация усугубляется и особенностью проведения контрольно-ревизионными органами проверки, допускающей повторные проверочные мероприятия только в ограниченном количестве случаев. Итогом такого положения дел стали подтверждённые экспертами Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области в ходе мониторинга эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции в Ульяновской области за 1 полугодие 2012 года

факты предоставления недостоверной информации о привлечении виновных лиц, допустивших нарушения, к ответственности.

Особенности применения таких видов ответственности порождают ситуацию, при которой, с одной стороны, правоохранительные органы не всегда инициируют привлечение виновных лиц к ответственности в силу ограничений самого законодательства, отсутствия признаков преступления, а с другой стороны, работодатель (представителя нанимателя) виновных лиц, во-первых, на законном основании отказывается привлекать их к ответственности, во-вторых, на своё усмотрение определяет конкретную меру ответственности в зависимости от масштаба нарушений.

Выявленные факты отказа работодателя (представителя нанимателя) от применения мер ответственности к виновным лицам без объяснения причин продемонстрировали отсутствие взаимосвязи между выявленным фактом нарушения и установлением определённой меры дисциплинарного воздействия на нарушителя.

На практике лишь в единичных случаях к лицам, виновным в совершении деяний, повлекших неэффективное использование бюджетных средств и имущества, применяется какой-либо вид ответственности либо применение мер ответственности не сопоставимо с общественно опасными последствиями этих нарушений. Нередко в качестве меры ответственности к виновному лицу представителем работодателя (нанимателем) применяются такие не установленные законодательством меры, как «выговоры в устной форме», что фактически означает отсутствие каких-либо мер вообще.

Спецификой рассмотрения результатов контрольных мероприятий представителями нанимателя (работодателем) виновных лиц является либо отказ от привлечения к ответственности, либо необоснованно мягкие меры дисциплинарного взыскания, налагаемые на виновных лиц. Отмечены факты увольнения виновных лиц по собственному желанию, что в большинстве случаев необоснованно трактуется представителем нанимателя (работодателем) как мера ответственности.

Решением этой проблемы на региональном уровне стало создание механизма неотвратимости ответственности, который позволяет установить взаимосвязь между выявленным правонарушением в финансово-имущественной сфере и применяемыми к виновным лицам мерами наказания, соразмерными правонарушению и его последствиям. Такая система позволяет анализировать и выявлять случаи необоснованного отказа работодателя (представителя нанимателя) от привлечения виновных лиц к ответственности за их деяния, которыми собственнику был нанесён имущественный ущерб.

Случаи неэффективного использования бюджетных средств и имущества Ульяновской области в подавляющем большинстве связаны с проявлениями коррупции, поскольку в их основе лежит стремление заинтересованных лиц к намеренному нерациональному использованию вверенных ресурсов вопреки целям деятельности той или иной организации.

Предложенная система неотвратимости ответственности не является механическим способом причинения негативных последствий для виновных лиц

в случае выявления в их деятельности тех или иных правонарушений. Каждый случай неэффективного использования бюджетных средств и имущества требует тщательной проверки и анализа степени вины и личной заинтересованности лиц, допустивших нарушения.

Тем не менее, если имеются достаточные доказательства намеренности совершённых правонарушений, причинивших ущерб собственнику – Российской Федерации, Ульяновской области либо муниципальным образованиям Ульяновской области, – такие правонарушения должны получать соответствующую правовую оценку независимо от должности и статуса лица, виновного в совершении правонарушений.

Организационная основа системы неотвратимости ответственности реализуется в деятельности созданной Губернатором Ульяновской области по предложению Уполномоченного по противодействию коррупции рабочей группы по вопросам применения мер ответственности за нецелевое, неправомерное и неэффективное расходование средств областного бюджета Ульяновской области и бюджетов муниципальных образований Ульяновской области, которая функционирует под председательством первого заместителя Губернатора области. В состав рабочей группы вошли Уполномоченный по противодействию коррупции, руководитель контрольного управления Правительства области, председатель Счётной палаты Ульяновской области и заместитель Министра финансов Ульяновской области. Главной задачей деятельности этой рабочей группы является, во-первых, анализ причин, вызвавших нарушение бюджетного законодательства, во-вторых, выявление фактов привлечения либо отказа от привлечения к ответственности виновных лиц, в-третьих, оценка достаточности применённых к виновным лицам мер ответственности дисциплинарного характера.

Рабочая группа несколько раз в месяц рассматривает результаты одной-двух проверок на предмет установления фактов необоснованного отказа работодателей от проведения служебной проверки и от рассмотрения вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности лиц, виновных в совершении нарушений бюджетного законодательства, установленного по результатам проверок органов, руководители которых входят в рабочую группу.

По предложению Уполномоченного по противодействию коррупции деятельность рабочей группы стала публичной – теперь результаты её работы публикуются в СМИ. Исполнение рекомендаций этой рабочей группы, равно как и освещение её работы в СМИ, контролируется Уполномоченным. Для формирования целостной картины по всем выявленным нарушениям Уполномоченный предложил сформировать специальную базу данных выявленных нарушений бюджетного законодательства и включать в неё информацию о результатах проверки и об ответственности, к которой были привлечены либо не привлечены виновные лица.

На практике система неотвратимости ответственности осуществляется по следующим этапам:

- 1) проведение проверки;
- 2) выявление случаев необоснованного отказа от привлечения виновных

лиц к ответственности;

3) вынесение вопроса на рассмотрение рабочей группы;

4) направление рекомендаций руководителю исполнительного органа государственной власти, в чьём ведении находится учреждение, в деятельности которого были выявлены финансовые нарушения;

5) публикация информации об итогах заседания рабочей группы в СМИ.

Уже первые результаты деятельности рабочей группы вызвали оживление среди главных распорядителей бюджетных средств. Уже есть фактическое подтверждение тому, что главные распорядители бюджетных средств стали более активно рассматривать причины совершения бюджетных правонарушений, установлены факты привлечения к ответственности виновных в финансовых нарушениях чиновников.

Другой важной инициативой стало совместное предложение Уполномоченного по противодействию коррупции и председателя Счётной палаты Ульяновской области по устранению зоны коррупционного риска, связанной с планированием бюджетных расходов на этапе подготовки региональных целевых программ. Это предложение заключалось в формировании специальной комиссии по рассмотрению проектов областных целевых программ, в функции которой входит детальный анализ запрашиваемых бюджетных средств в целях исключения необоснованных бюджетных расходов. Губернатор эту инициативу поддержал, комиссия была создана. В неё входят только лишь руководители контрольных органов, а также лица, непосредственно отвечающие за планирование расходов областного бюджета и контроль за его расходованием.

За почти год своей работы Комиссия смогла отклонить необоснованно запрашиваемых бюджетных средств на сумму более 8,5 млрд. рублей. Члены Комиссии стали детально анализировать каждый объект, планируемый к приобретению.

Уже на начальной стадии реализации системы неотвратимости ответственности возникла острая необходимость в постоянном мониторинге деятельности органов государственной власти, распределяющих крупные финансовые потоки.

В августе 2012 года Губернатор Ульяновской области С.И. Морозов предложил Уполномоченному по противодействию коррупции А.Ф. Павлову изучить вопрос о возможности введения в исполнительных органах государственной власти Ульяновской области должности инспектора по вопросам профилактики коррупции.

В ходе их встречи по обсуждению данного вопроса такое предложение трансформировалось в идею учреждения должностей помощников не при органах государственной власти, а непосредственно в отделе обеспечения деятельности Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области.

С 1 января 2013 года такие помощники Уполномоченного будут приняты на работу и прикомандированы к Министерству здравоохранения Ульяновской области, Министерству промышленности и транспорта Ульяновской области и Министерству энергетики и жилищно-коммунального комплекса Ульяновской

области.

Если данный эксперимент будет признан удачным, такие же сотрудники будут прикреплены и к другим исполнительным органам государственной власти Ульяновской области.

Институт помощников был заимствован из зарубежного опыта, а именно из антикоррупционной практики США и Германии. В ряде американских финансовых компаний и банков, в глобальных промышленных корпорациях работают так называемые «антикоррупционные офицеры», чья деятельность целиком и полностью «заточена» на борьбу со взяточничеством и коррупцией.

В Ульяновской области такие помощники не будут наделены какими-либо оперативно-следственными полномочиями, но, имея соответствующий опыт, смогут, оставаясь в рамках закона, выявлять зоны коррупционного риска в деятельности указанных органов власти, осуществляя непосредственный контроль за действиями чиновников.

Тем самым решаются сразу несколько первостепенных задач: обеспечивается постоянное присутствие в министерствах грамотного профессионала в сфере борьбы с коррупцией, который не только сможет в любой момент разъяснить сотрудникам министерства особенности исполнения антикоррупционного законодательства, но и будет «держатъ руку на пульсе», получая максимум информации о возможных коррупционных правонарушениях в сфере их ответственности. Эти специалисты не будут зависеть от руководства министерств или от их поручений и будут заниматься только организацией противодействия коррупции. Немаловажной задачей для новых помощников станет также контроль исполнения принципа неотвратимости и соразмерности наказания за нецелевое, неэффективное или неправомерное использование бюджетных средств и имущества.

Их служебная деятельность будет сосредоточена на внедрении в исполнительных органах власти Ульяновской области системных мер по профилактике взяточничества и коррупции в служебной деятельности, разработке и реализации программ переподготовки кадров по вопросам противодействия взяточничеству и коррупции, координации работы систем и контрольных механизмов, обеспечивающих соответствие деятельности органов власти установленным нормам и требованиям в сфере противодействия взяточничеству и коррупции, оказании содействия и предоставлении консультаций в адрес государственных органов, осуществляющих контроль в сфере антикоррупционной политики, обеспечении взаимодействия и интеграции антикоррупционной деятельности в систему работы органов власти в иных сферах контроля и надзора с целью своевременного выявления существующих рисков и целостности подходов, создании и управлении деятельностью виртуальных рабочих и экспертных групп в различных сферах противодействия коррупции, обеспечении партнёрства и эффективного взаимодействия специалистов старшего управленческого звена органов власти по отношению к мерам, обеспечивающим соответствие государственным антикоррупционным нормам и требованиям.

Передовой опыт в организации предупреждения коррупции не только

послужит эффективным инструментом профилактики коррупционных правонарушений в региональной системе государственного управления, но и будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности Ульяновской области, созданию новых рабочих мест в инновационных отраслях её экономики, поможет в повышении качества жизни ульяновцев.

Ещё одной важной антикоррупционной мерой, предложенной Уполномоченным по противодействию коррупции в Ульяновской области, стало внедрение элементов антикоррупционного образования и воспитания в образовательных учреждениях Ульяновской области.

В 2010 году по заказу Уполномоченного по противодействию коррупции Ульяновским институтом повышения квалификации и переподготовки работников образования был подготовлен специальный учебно-методический комплекс, позволяющий учителям использовать элементы антикоррупционного воспитания на уроках истории, литературы, обществознания и права в старших классах.

Эта тенденция нашла отклик в ульяновских школах. По собственной инициативе учителя стали проводить конкурсы антикоррупционных плакатов, ученики самостоятельно инсценируют эпизоды дачи и получения взяток, используя богатый опыт, описанный классиками русской литературы.

Ряд учителей разработали собственные авторские методики в сфере антикоррупционного воспитания.

В ходе организации антикоррупционной профилактической деятельности Уполномоченным по противодействию коррупции была выявлена потребность в финансировании антикоррупционных проектов, предлагаемых некоммерческими организациями. В 2011 году за счёт средств областного бюджета Ульяновской области был проведён грантовый конкурс для НКО, лучшие проекты получили бюджетное финансирование. Аналогичный конкурс объявлен и проводится в Ульяновской области в 2012 году, но размер грантового фонда был увеличен до 200,0 тыс. рублей.

Кроме названных форм профилактики коррупции Уполномоченный по противодействию коррупции занимается организацией и проведением обучающих семинаров и тренингов для государственных и муниципальных служащих, в том числе, с участием экспертов из других регионов. В марте 2010 года в Ульяновске был проведён семинар-тренинг «Формирование навыков применения методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Ульяновской области». Мероприятие провели специально приглашённые эксперты: профессор, доктор философских наук, президент исследовательского фонда «Институт модернизации государственного и муниципального управления» (г. Москва) В.Н. Южаков и кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН Э.В. Талапина. В 2012 году в рамках курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих Ульяновской области серию лекций прочитала профессор кафедры государственного и муниципального управления Академии социального управления, доцент кафедры государственного и муниципального управления Института повышения квалификации государственных служащих,

автор учебного пособия по вопросу организации профилактики коррупции на местном уровне С.Н. Юркова. Аппарат Уполномоченного по противодействию коррупции ежеквартально на своей базе организует обучение навыкам антикоррупционной экспертизы для специалистов Правительства Ульяновской области и иных органов.

Таковы некоторые направления организации профилактики коррупции в Ульяновской области.

Вклад Уполномоченного по противодействию коррупции в снижение уровня коррупции в Ульяновской области и устранение административных барьеров можно оценить не только по приведённым количественным данным, но и по внешним характеристикам, а именно положению нашего региона в различных рейтингах, косвенно свидетельствующих о прозрачности региональной системы управления. Так, согласно опубликованному в июне 2012 года рейтингу открытости региональных правительств, подготовленному Институтом развития информационного общества, Ульяновская область признана самым открытым регионом в России. Согласно опубликованному в 2012 году рейтингу Всемирного банка и Международной финансовой корпорации, Ульяновск стал первым среди российских городов по легкости ведения бизнеса. В сентябре 2012 года Губернатор нашего региона занял первое место по информационной открытости среди глав субъектов Приволжского федерального округа. Безусловно, определённую роль здесь сыграли особенности реализации региональной антикоррупционной политики.

Объём брошюры позволяет схематично очертить лишь некоторые направления антикоррупционной деятельности. Ряд вопросов остался за рамками этой небольшой публикации.

Если по итогам прочтения у Вас остались вопросы – задавайте их нам, не стесняясь.

Наши контактные данные:

Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области Павлов Александр Фёдорович

Ульяновск, ул. Радищева, д. 28.

Тел. (факс) +7 8422 44-00-35

E-mail: anticorrupt@mail.ru

<http://anticorrupt-ul.ru>

